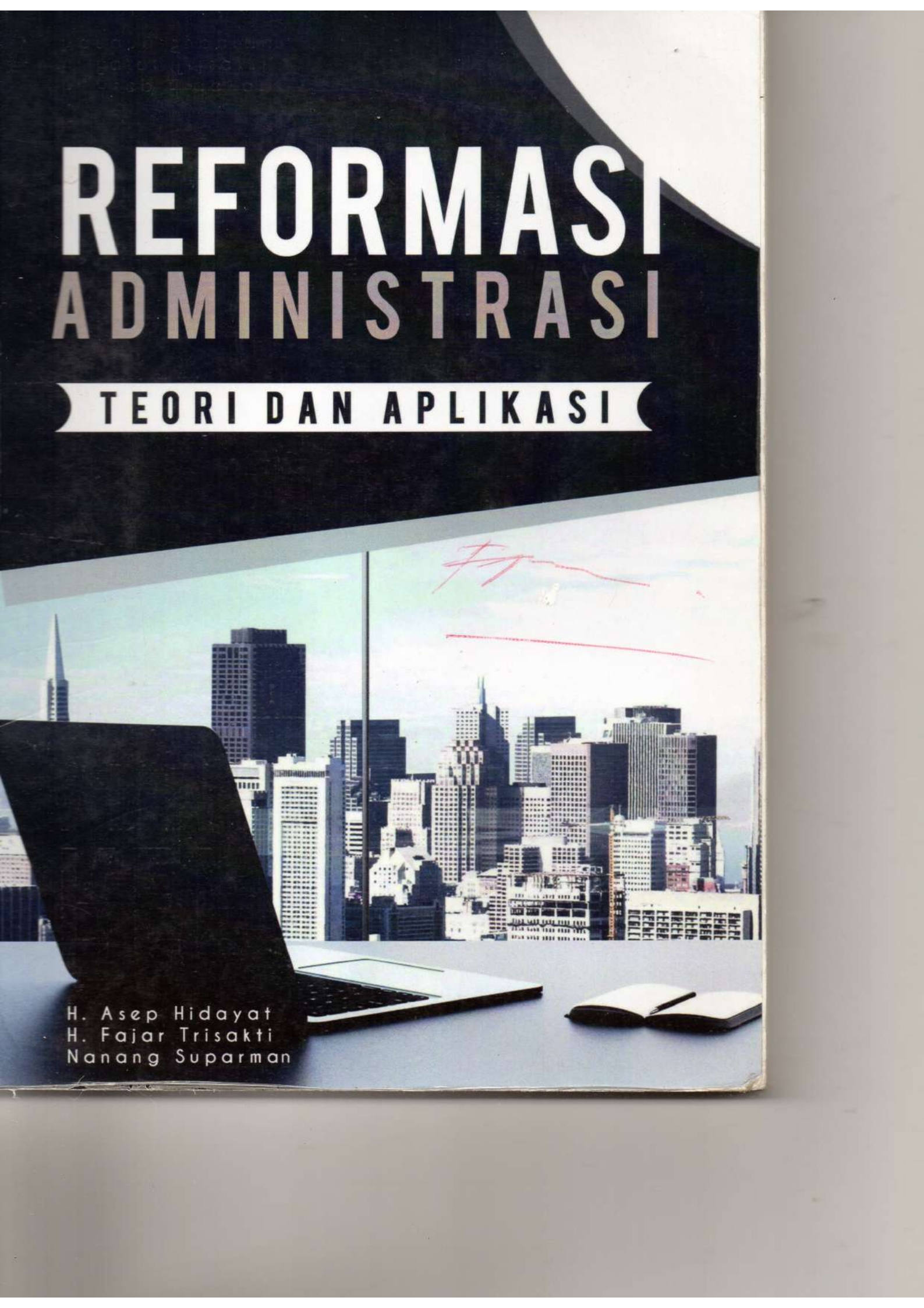


# REFORMASI ADMINISTRASI

TEORI DAN APLIKASI

The book cover features a composite image. The top half is a dark, abstract shape. Below it, a city skyline is visible through a window, with a laptop in the foreground. The bottom section is a solid dark blue area containing the authors' names.

H. Asep Hidayat  
H. Fajar Trisakti  
Nanang Suparman



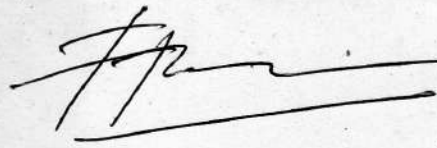


Penerbit:  
FISIP UNPAS PRESS

ISBN: 978-602-0942-19-3



9 786020 942193

 4  
1/1/08

Editor  
Dr. Engkus, Drs., SE., M.Si

---

# REFORMASI ADMINISTRASI

Teori dan aplikasi

---

# KATA PENGANTAR

## Reformasi Administrasi, Teori dan aplikasi

### Penulis:

H. Asep Hidayat  
H. Fajar Trisakti  
Nanang Suparman

### Penerbit:

FISIP UNPAS PRESS

### Alamat :

Jalan Lengkong Besar 68 Bandung Kode POS 40261  
No Telp/Fax 42005945, 4210656  
Email: [Fisip@unpas.co.id](mailto:Fisip@unpas.co.id)

### Layout Cover:

Fitria Mustika

### Editor:

Engkus

Cetakan Pertama November 2017  
ISBN 978-602-0942-19-3

Hak Cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan cara apapun  
tanpa izin tertulis dari penerbit



# DAFTAR ISI

|   |     |
|---|-----|
| KATA PENGANTAR .....  | i   |
| DAFTAR ISI .....  | iii |
| <b>BAB 1 PERKEMBANGAN REFORMASI DI INDONESIA</b>  |     |
| Pengertian Reformasi Administrasi .....   | 1   |
| Ruang Lingkup dan tujuan .....  | 3   |
| Perilaku organisasi Publik .....  | 3   |
| Pembinaan Organisasi .....  | 5   |
| Sejarah Perkembangan reformasi Administrasi .....   | 6   |
| Perkembangan Reformasi Administrasi Indonesia .....   | 13  |
| Kasus CPNS berbasis Computer Assisted (CAT) .....   | 19  |
| <b>BAB 2 REFORMASI ADMINISTRASI KEARSIPAN</b>   |     |
| Reformasi Administrasi Publik .....   | 21  |
| Konteks Administrasi Publik .....   | 22  |
| Perspektif Kearsipan .....  | 23  |
| Peranan dan Fungsi Arsip .....  | 24  |
| Jenis-jenis arsip .....   | 25  |
| Reformasi Adminidutrasi publik kearsipan .....  | 28  |
| <b>BAB 3 REFORMASI ADMINSTRASI ERA GLOBALISASI</b>  |     |
| Fase-fase Globalisasi .....   | 31  |
| Perspektif model birokrasi .....  | 32  |
| Strategi dalam menghadapi Era Globalisasi .....   | 33  |
| Dampak Era Globalisasi terhadap Aparatur Pemerintah   | 35  |
| Kasus Reformasi Administrasi Era Globalisasi (Sistem E-Governmant dalam Pelayanan Publik) ..... | 36  |
| Dampak yang Ditimbulkan dari Sistem E-Government dalam Pelayanan Publik .....                   | 38  |

|  |    |
|--|----|
| Kendala yang Dihadapi dalam Pelaksanaan E-Government dalam Pelaksanaan E-Goverment ..... | 40 |
|--|----|

#### **BAB 4 REFORMASI ADMINISTRASI DALAM PERSPEKTIF HUKUM**

|  |    |
|--|----|
| Reformasi .....                                | 45 |
| Reformasi Administrasi Publik .....            | 46 |
| Reformasi Hukum .....                          | 48 |
| Ruang Lingkup Reformasi Hukum .....            | 48 |
| Misi dan Tujuan Reformasi Hukum .....          | 49 |
| Masalah Pelaksanaan Hukum .....                | 50 |
| Strategi dan pelaksanaan Reformasi Hukum ..... | 51 |
| Konsep reformasi Hukum .....                   | 52 |
| Reformasi Hukum untuk mewujudkan .....         | 53 |
| Supremasi Hukum dan pemerintahan dinamis ..... | 55 |

#### **BAB 5 REFORMASI ADMINISTRASI DALAM PEMBANGUNAN**

|  |    |
|--|----|
| Pengertian reformasi pembangunan .....         | 59 |
| Administrasi Pembangunan .....                 | 62 |
| Reformasi administrasi dalam pembangunan ..... | 63 |

#### **BAB 6 REFORMASI ADMINISTRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK**

|   |    |
|---|----|
| Tujuan Reformasi Administrasi .....                                       | 71 |
| Pendekatan Reformasi Administrasi Publik .....                            | 73 |
| Menuju pendekatan teori .....   | 74 |
| Tujuan dan tipe Reformasi Adminstrasi .....                               | 75 |
| Keterkaitan Reformasi Pelayanan Publik dan Tipe Reformasi .....           | 75 |
| Penyempurnaan ketentuan, Prosedur dan Teknis Reformasi Administrasi ..... | 75 |
| Strategi Reformasi Pelayanan Publik .....                                 | 77 |
| Reformasi Pelayanan Publik .....  | 82 |
| Sejarah Perkembangan Kesehatan di Indonesia .....                         | 86 |

|              |   |    |
|--------------|---|----|
| <b>BAB 7</b> | <b>REFORMASI ADMINISTRASI PENDUDUK</b>      |    |
|              | Administrasi penduduk .....                 | 91 |
|              | Hak penduduk dalam sistem administrasi      |    |
|              | Penduduk.....                               | 92 |
|              | Contoh kasus Disdukcapil Kota Bandung ..... | 98 |

|              |   |     |
|--------------|---|-----|
| <b>BAB 8</b> | <b>REFORMASI ADMINISTRASI PEMERINTAH DAERAH</b>                                   |     |
|              | Pengertian Pemerintah Daerah.....   | 103 |
|              | Pengelenggaraan Pemerintah Daerah.....  | 103 |
|              | Dinamika Perkembangan Pelaksanaan Pemerintah Daerah .....                         | 106 |
|              | Mekanisme pendelegasian wewenang .....  | 107 |
|              | Mekanisme pendelegasian wewenang dalam konsep Atribusi, Delegasi dan Mandat ..... | 108 |
|              | Jenis, besaran dan bentuk penyerahan kewenangan.....                              | 109 |
|              | Mekanisme pengawasan Pemerintah Daerah.....                                       | 113 |
|              | Reformasi Administrasi Pemerintah Daerah.....                                     | 113 |
|              | Konsep Re-inventing Government Management.....                                    | 115 |

|              |  |     |
|--------------|--|-----|
| <b>BAB 9</b> | <b>KEBIJAKAN DALAM REFORMASI ADMINISTRASI</b>      |     |
|              | Pengertian Kebijakan Publik.....                   | 119 |
|              | Aspek Lahirnya Reformasi Administrasi Publik ..... | 120 |
|              | Kebijakan dalam Reformasi Administrasi Publik..... | 123 |
|              | Contoh Kasus Reformasi Administrasi.....           | 126 |

|               |                                    |     |
|---------------|------------------------------------|-----|
| <b>BAB 10</b> | <b>INOVASI KEBIJAKAN</b>           |     |
|               | Pengertian Inovasi Kebijakan ..... | 129 |
|               | Kebijakan .....                    | 131 |
|               | Inovasi Kebijakan .....            | 131 |
|               | Contoh Inovasi Kebijakan.....      | 133 |

|               |                             |  |
|---------------|-----------------------------|--|
| <b>BAB 11</b> | <b>KEPEMIMPINAN ADAFTIF</b> |  |
|---------------|-----------------------------|--|

|   |            |
|---|------------|
| Arti Penting Kepemimpinan Adaktif.....            | 137        |
| Sifat Kepemimpinan .....                          | 138        |
| Kepemimpinan Adaktif .....                        | 140        |
| Inti Kepemimpinan Adaktif.....                    | 146        |
| Komponen Kepemimpinan Adaktif.....                | 148        |
| Keadilan Organisasi (Organizational Justice)..... | 139        |
| Keterbukaan dalam Pengambilan Keputustakaan ..... | 149        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>                       | <b>155</b> |
| <b>BIODATA PENULIS .....</b>                      | <b>161</b> |



# BAB I

## PERKEMBANGAN REFORMASI ADMINISTRASI DI INDONESIA

### Pengertian Reformasi Administrasi

Tuntutan akan pemenuhan kebutuhan manusia yang semakin meningkat dan kompleks serta sulit dipenuhi secara individual dan keterbatasan sumber daya mewarnai perkembangan kehidupan manusia dewasa ini. Hal ini mendorong manusia melakukan kerjasama, baik secara individual maupun secara organisasi, itu sebabnya setiap individu, organisasi bahkan negara dan pemerintahan tidak akan dapat *survive*. Meskipun aktivitas kerjasama sudah ada sejak adanya peradaban manusia namun pada zaman sekarang ini bentuk kerjasama tersebut semakin menunjukkan kompleksitasnya.

Ada kecenderungan dalam masyarakat luas di Indonesia bahwa administrasi dipersiapkan dalam pengertian yang sempit sebagai aktivitas-aktivitas kantor, urusan surat-menyurat yang sering juga di sebut dengan tata usaha. Tetapi pada kajian ilmiah menunjukkan bahwa administrasi memiliki cakupan arti yang luas, yaitu sebagai proses, sebagai fungsi dan sebagai institusi dari setiap kegiatan kerjasama. Secara definitif juga dengan tegas dinyatakan bahwa administrasi adalah organisasi dan manajemen dari setiap kerjasama untuk mencapai tujuan yang ditentukan.

Demikian pula dalam penyelenggaraan suatu negara dari pemerintahan tentu saja diperlukan suatu sistem administrasi yang sangat kompleks yang sering disebut dengan Administrasi negara. Sejalan dengan perkembangannya, istilah “negara” digantikan dengan “publik” untuk menekankan bahwa administrasi tersebut bertujuan untuk melayani publik (*public service*).

Administrasi publik atau administrasi negara sempat berkembang pesat sejalan dengan perkembangan praktik tata pemerintahan. Kondisi inilah yang mengidentikkan administrasi publik (*public administration*) dengan administrasi negara yang sebagian besar perspektifnya berfokus pada negara

(*state centris*). Reformasi administrasi publik sebagai salah satu kajian administrasi yang selalu menarik untuk dikritisi. Secara lahirnya gejala ini sebagai akibat logis dari adanya kecenderungan perkembangan ilmu administrasi publik yang beralih dari *normal* ke pendekatan *behavioral-ecologies*.

Karena itu, dalam membahas mengenai reformasi administrasi maka kita perlu mengidentifikasi dan memahami terlebih dahulu kecenderungan yang berkembang saat ini yang terkait penyelenggaraan administrasi publik, baru kemudian menguraikan konsep reformasi administrasi publik yang dapat diterapkan mengantisipasi kecenderungan-kecenderungan tersebut.

Dewasa ini istilah reformasi administrasi digunakan mendeskripsikan aktivitas yang sebenarnya jauh melampaui makna dikandungnya. Sebagai implikasinya maka setiap reformasi terhadap administrasi baik pada aras lokal maupun aras nasional, dipandang perubahan terencana. Reformasi administrasi muncul sebagai akibat berfungsinya perubahan administrasi secara alamiah, sementara reformasi lebih bersifat respon organisasi yang bersifat otomatis terhadap perubahan lingkungan.

Caiden (1969) menyatakan reformasi administrasi sebagai *artificial inducement of administrative transformation against resistance* dimana dapat diartikan bahwa reformasi administrasi merupakan langkah atau dorongan yang dibuat agar terjadi perubahan atau transformasi administrasi. Sedangkan Quah (Nasucha, 2004) menyatakan bahwa reformasi administrasi publik merupakan suatu proses untuk mengubah struktur ataupun prosedur birokrasi publik yang terlibat dengan maksud meningkatkan efektivitas organisasi dan mencapai tujuan pembangunan nasional. Berdasarkan pengertian ahli di atas, reformasi administrasi diartikan sebagai suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur prosedur birokrasi serta sikap dan perilaku birokrat guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan mencapai tujuan pembangunan nasional.

Dalam bidang pelayanan publik, reformasi dibutuhkan untuk mengatasi pelayanan yang selama ini terus menjadi sorotan. Kualitas pelayanan yang rendah membutuhkan suatu perubahan yang nyata. Reformasi administrasi merupakan langkah yang tepat dalam memperbaiki kualitas layanan tersebut. Sebagaimana halnya dalam kebijakan publik.

embuatan keputusan, penentuan tujuan merupakan hal yang sangat penting dalam reformasi administrasi.

Berikut adalah elemen umum yang dapat mendefinisikan reformasi administrasi:

Reformasi administrasi merupakan rencana yang hati-hati untuk mengubah birokrasi publik

Reformasi administrasi bersinonim dengan inovasi

Efisiensi dan efektivitas dari pelayanan publik adalah hasil dari proses reformasi

Mendesaknya reformasi dijustifikasi sebagai kebutuhan untuk memecahkan ketidakpastian dan perubahan yang cepat dalam sebuah lingkungan organisasi.

### **Ruang Lingkup dan Tujuan Reformasi Administrasi**

Ruang lingkup kajian administrasi publik mencakup dimensi-dimensi sebagai berikut:

#### **Studi kebijakan publik**

Institusi pemerintah adalah institusi pembuat sekaligus pelaksana kebijakan. Kebijakan publik seyogianya bersumber dari masalah-masalah yang tumbuh di masyarakat. Pemerintah yang organisasinya, ditata berdasarkan prinsip-prinsip birokrasi, maka birokrasi pemerintah akan berperan penting dalam pelaksanaan kebijakan. Karena itu, diperlukan sistem untuk melaksanakan kebijakan tersebut, yang disebut dengan administrasi.

#### **Perilaku organisasi publik**

Perilaku manusia yang berada dalam suatu organisasi adalah awal dari perilaku organisasi itu sendiri. Karena persoalan persoalan manusia semakin kompleks, persoalan persoalan organisasi dan khususnya persoalan perilaku organisasi semakin hari semakin berkembang pula. Perilaku organisasi akibatnya mendasarkan pada ilmu perilaku itu sendiri yang dikembangkan dengan pusat perhatiannya pada tingkah laku manusia dalam suatu organisasi. Kerangka dasar bidang pengetahuan ini didukung oleh individu yang berperilaku dan organisasi formal sebagai wadah dari perilaku itu. Selain itu, karena perilaku individu ditentukan oleh diri individu dan faktor lingkungannya, faktor lain yang mendukung perilaku organisasi adalah faktor lingkungan.



## BAB II

# REFORMASI ADMINISTRASI KEARSIPAN

### Reformasi Administrasi Publik

Reformasi merupakan suatu perubahan perikehidupan lama dengan perikehidupan baru yang secara hukum menuju ke arah perbaikan. Gerakan reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 merupakan gerakan untuk mengadakan pembaharuan dan perubahan terutama dalam bidang politik, sosial, ekonomi, hukum, dan pendidikan. Reformasi adalah mengubah atau membuat sesuatu menjadi lebih baik pada yang sudah ada. Reformasi ini diarahkan pada perubahan masyarakat yang termasuk didalamnya masyarakat Administrasi, dalam pengertian perubahan ke arah kemajuan.

Perubahan masyarakat diarahkan pada development (Susanto, 180). Mannheim sebagaimana disitir oleh Susanto menjelaskan bahwa perubahan masyarakat adalah berkaitan dengan norma-normanya. Development adalah perkembangan yang tertuju pada kemajuan keadaan dan anggota masyarakat, dimana kemajuan kehidupan ini akhirnya juga diakui oleh masyarakat. Dengan demikian maka perubahan masyarakat akan sebagai peningkatan martabat manusia, sehingga hakekatnya perubahan masyarakat berkait erat dengan kemajuan masyarakat.

Melihat situasi politik dan kondisi ekonomi yang semakin tidak stabil, rakyat Indonesia menjadi semakin kritis, bahwa Indonesia di bawah pemerintahan Orde Baru tidak berhasil menciptakan negara yang adil, nur, adil, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Atas alasan itu, rakyat secara bersama-sama dengan dipelopori oleh mahasiswa dan cendekiawan mengadakan suatu gerakan yang dikenal dengan nama Gerakan Reformasi.

Tujuan gerakan reformasi secara umum adalah memperbarui tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam bidang ekonomi, hukum, dan sosial agar sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Secara khusus, tujuan gerakan reformasi, antara lain: reformasi politik bertujuan tercapainya demokratisasi. reformasi ekonomi bertujuan meningkatkan tercapainya masyarakat.

3. Reformasi hukum bertujuan tercapainya keadilan di Indonesia.
4. Reformasi sosial bertujuan terwujudnya integrasi bangsa.

### **Konteks Administrasi Publik**

Marshall Edwaard Dimock & Gladys Ogden Administrasi publik ialah penyelenggaraan pencapaian diterapkan secara politis. Meskipun demikian, administrasi sekedar teknik atau pelaksanaan program-program secara juga keberkenaan dengan kebijakan umum (policy) karena modern, Administrasi merupakan pembuat kebijakan pemerintah. Baik sebagai suatu studi maupun sebagai ilmu publik betul-betul sangat praktis karena ia berkenaan dengan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama dengan menggunakan teknik yang semakin canggih (sophisticated).

Leonard D White (1957), Dalam arti luas Administrasi dari semua kegiatan yang bermaksud melaksanakan kebijakan umum atau kebijakan negara (public policy). Menurut Herbert A. Simon, Donald W. Smith, & Victor A. Toman yang dimaksud administrasi publik adalah aktifitas-aktifitas eksekutif dari pemerintah tingkat negara, negara bagian dan badan dan komisi yang ditetapkan oleh kongres dan ketetapan undangan negara bagian, aktifitas perusahaan negara dan dinas-dinas lainnya yang bersifat khusus. Yang dikecualikan dalam administrasi adalah dinas yudisial dan legislatif didalam administrasi pemerintahan.

Pada dasarnya Dewasa ini istilah reformasi administrasi untuk mendeskripsikan aktivitas yang sebenarnya jauh melampaui yang dikandungnya. Sebagai implikasinya maka setiap reformasi administrasi baik pada arah lokal maupun aras nasional sebagai perubahan terencana. Menurut Zauhar Reformasi administrasi adalah kegiatan penataan Administrasi. reformasi administrasi adalah usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan Administrasi serta sikap dan perilaku birokrat guna meningkatkan organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tujuan pembangunan nasional. Selain dari pengertian reformasi administrasi ada pula Tiga tujuan internal reformasi administrasi yang dimaksudkan.

efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain.

Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih dan sistem taman dalam sistem politik dan lain-lain.

Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain.

### **pektif Kearsipan**

Kearsipan berasal dari kata arsip dalam bahasa Inggrisnya "file" sedangkan kearsipan disebut filing. File adalah bendanya sedangkan filing adalah kegiatannya.

Menurut ensiklopedi administrasi

penyimpanan warkat adalah suatu bentuk pekerjaan tata usaha yang berupa penyusunan warkat-warkat sehingga bila diperlukan lagi warkat-warkat itu dapat ditemukan kembali secara tepat.

Sistem penyimpanan warkat adalah suatu rangkaian tata cara yang teratur menurut sesuatu pedoman untuk menyusun warkat-warkat sehingga bila diperlukan lagi warkat-warkat itu dapat ditemukan kembali secara cepat.

Menurut kamus administrasi

kearsipan adalah semua rangkaian kegiatan penyelenggaraan kearsipan sejak saat dimulainya pengumpulan warkat sampai penyingkiran.

Menurut para ahli

Menurut R. Subroto Kearsipan adalah aktivitas penerimaan, pencatatan, penyimpanan, penggunaan, pemeliharaan, penyusutan, dan pemusnahan arsip. Kearsipan adalah suatu proses pengaturan dan penyimpanan bahan-bahan atau warkat secara sistematis, sehingga bahan-bahan tersebut dapat dicari dengan cepat atau diketahui tempatnya setiap diperlukan. Penataan seluruh kegiatan pengurusan arsip pada suatu kantor dapat disebut tata kearsipan atau administrasi kearsipan.

The Liang Gie, dalam bukunya Administrasi Perkantoran Modern, mengatakan bahwa arsip adalah suatu kumpulan warkat yang disimpan secara sistematis karena mempunyai suatu kegunaan agar setiap kali diperlukan dapat secara cepat ditemukan kembali. Adapun warkat (record) adalah setiap catatan tertulis atau bergambar yang memuat keterangan mengenai sesuatu hal atau peristiwa yang dibuat orang untuk membantu



# BAB III

## REFORMASI ADMINISTRASI

### DI ERA GLOBALISASI

#### **-fase Era Globalisasi**

Pengertian Reformasi Administrasi Negara dalam Era Globalisasi adalah perubahan yang terencana terhadap pelaksanaan peran elit penguasa (politikus, birokrasi, parpol, teknokrat, dan lain-lain) dalam pencapaian tujuan negara melalui berbagai fase globalisasi yaitu fase embrio, pertumbuhan, off, perjuangan hegemoni, ketidakpastian dan kebudayaan global. Perubahan yang terencana terhadap pelaksanaan pelaksanaan peran pemerintah disesuaikan pada situasi dan kondisi fase-fase globalisasi (Fase I-

Secara tradisional bahwa reformasi administrasi negara adalah menyempurnakan administrasi negara itu sendiri.

Ada beberapa kegiatan reformasi administrasi negara yang dianggap esensial dalam mencapai tujuan negara yaitu:

Pertama, reformasi administrasi negara diperkenalkan di negara-negara berkembang sebagai suatu akibat perubahan dalam sistem politik dan dalam batas-batas tertentu berkaitan dengan perubahan sistem hukum. Contohnya di Brazilia di bawah pemerintahan Getulio Vargas, Republik Yordania, Arab, Ghana, dan Tanzania.

Kedua, reformasi administrasi negara yang termasuk efektif adalah berkenaan dengan perubahan institusi pemerintah. Kasus yang menarik adalah penyatuan beberapa "state" ke dalam negara federal di India tahun 1948-1957, yang kemudian diikuti dengan penggabungan beberapa institusi.

Ketiga, reformasi administrasi negara mungkin diawali oleh pihak asing. Di kebanyakan negara sedang berkembang dimana organisasi internasional dan pemerintah negara asing sangat aktif untuk melakukan reformasi administrasi pemerintahan melalui program bantuan teknis, reformasi administrasi negara mulai dicobamasukkan ke dalam kebijakan pemerintahan setempat. Seperti para tenaga ahli dan konsultan asing beserta *terpart*-nya sudah memainkan perannya di dalam perencanaan, pengorganisasian, dan implementasi reformasi administrasi negara.

Dewasa ini belum ada basis teoritis yang cukup handal untuk